LA FORMAZIONE DEL GOVERNO

{ i/d }
italiadecide

Dicembre 2014

LA FORMAZIONE DEL GOVERNO

IL PROCEDIMENTO DI NOMINA

Per "formazione del governo" intendiamo in questa sede quel procedimento che porta alla nomina del Presidente del Consiglio e alla nomina dei ministri.

Questo procedimento si articola in tre fasi:

1) consultazioni del Capo dello Stato;
2) conferimento dell'incarico di formare il governo;
3) nomina del Presidente del Consiglio e nomina dei ministri.

Solo l'ultima di queste tre fasi è regolata dalla Costituzione che, all'articolo 92, stabilisce:

"Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri".

Sulle prime due fasi, consultazioni e conferimento dell'incarico, la Costituzione tace e tacciono anche le leggi ordinarie.

LE CONSULTAZIONI

Abbiamo già visto che non esistono norme, né costituzionali né ordinarie, che regolino le consultazioni o obblighino il Presidente della Repubblica a svolgerle. *

Secondo prassi però, il Presidente della Repubblica conduce consultazioni, ricevendo separatamente: i Presidenti della Camera e del Senato, i Presidenti Emeriti della Repubblica, i Presidenti dei Gruppi parlamentari, i rappresentanti delle forze politiche. Ma il campo dei consultati può essere allargato o ristretto, a seconda delle valutazioni del Presidente della Repubblica, né esistono termini entro i quali le consultazioni debbano essere concluse.

Scopo delle consultazioni è quello di verificare da parte del Presidente della Repubblica quale personalità abbia maggiori possibilità di formare un Governo in grado di ottenere la fiducia sia dalla Camera che dal Senato.

* MANDATO SENZA CONSULTAZIONI

Il 15 agosto 1953 il Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, affidò l'incarico di formare il governo all'on.Giuseppe Pella senza procedere a consultazioni. E al giornalista Vittorio Gorresio che gli chiedeva perché avesse conferito l'incarico senza le rituali consultazioni al Quirinale, Einaudi rispose: "la Costituzione non parla di consultazioni e si affida al criterio del Capo dello Stato, e il mio criterio mi dice che in questo momento quello che è necessario è un governo".
È da aggiungere un'altra particolarità: l'incarico a Pella venne conferito non al Quirinale ma a Caprarola, amena cittadina in provincia di Viterbo, nella Casina del Vignola, dependance di Villa Farnese, dove Einaudi si trovava in vacanza.

IL CONFERIMENTO DELL'INCARICO

Se il Presidente della Repubblica, attraverso le consultazioni, ha individuato la personalità che appare in grado di dar vita a un esecutivo sostenuto dalla maggioranza delle forze parlamentari, sia alla Camera che al Senato, gli conferisce l'incarico di formare il Governo: scelta dei ministri, predisposizione di un programma di attività. *

L'incaricato normalmente accetta "con riserva" , riserva che scioglie se, a sua volta, ha verificato con certezza l'esistenza del sostegno della maggioranza delle forze parlamentari. **

Oppure, se non ha trovato questo sostegno, rinuncia all'incarico e si ricomincia daccapo con le consultazioni.

Non esiste alcun obbligo costituzionale per cui il Presidente del Consiglio debba essere necessariamente espressione del partito di maggioranza relativa. ***

L'incarico viene conferito in forma esclusivamente orale, al termine di un colloquio tra il Presidente della Repubblica e la personalità prescelta. Del conferimento dell'incarico dà notizia, attraverso un comunicato, il Segretario Generale della Presidenza della Repubblica. ****

* MANDATO ESPLORATIVO.
Si è più volte verificato che la situazione politica fosse talmente ingarbugliata da non consentire al Presidente della Repubblica di individuare la personalità a cui conferire l'incarico di formare il governo. In casi del genere il Presidente della Repubblica affida ad una figura di spicco del mondo politico-parlamentare il compito di approfondire i contatti con le forze politiche al fine di ricercare una via di uscita. In questi casi si parla perciò di "mandato esplorativo", non di conferimento dell'incarico di formare il governo. Di solito il mandato esplorativo viene affidato a una personalità terza, non direttamente impegnata nella contesa politica come il Presidente della Camera o il Presidente del Senato. Il mandato esplorativo che ha avuto più eco sulla stampa e nell'opinione pubblica è stato quello affidato, primavera del 1987, dal Presidente della Repubblica, Francesco Cossiga, alla Presidente della Camera Nilde Iotti, per la ragione che la Iotti è stata la prima donna e la prima esponente del PCI a ricevere un simile mandato. Giova ricordare che il mandato a Iotti fu affidato nel pieno di una crisi di governo tra le più difficili: quella del secondo governo Craxi, crisi che sfocerà nel sesto governo Fanfani e nelle elezioni anticipate.
Cosa diversa dal mandato esplorativo è il cosiddetto **preincarico** che si verifica quando il Presidente della Repubblica ritiene necessari approfondimenti ulteriori rispetto alle consultazioni da lui espletate e li affida a quella personalità politica a cui verosimilmente conferirà poi l'incarico di formare il governo. Il caso più recente di preincarico è quello affidato da Giorgio Napolitano a Pier Luigi Bersani, dopo le elezioni politiche del febbraio 2013. Il preincarico a Bersani non ebbe esiti positivi e non venne trasformato in incarico vero e proprio.

** UNA ACCETTAZIONE SENZA RISERVA.
Nella primavera 2008 Silvio Berlusconi, ricevuto l'incarico dopo le elezioni anticipate del 13 aprile che avevano visto la coalizione da lui guidata conquistare il 47 per cento dei voti, lo accettò senza riserva e comunicò immediatamente la lista dei ministri del suo IV governo.

*** PRESIDENTI NON DEL PARTITO DI MAGGIORANZA RELATIVA.
Basti ricordare il primo e secondo governo Spadolini, giugno 1981-dicembre 1982, e il primo e secondo governo Craxi, agosto 1983-aprile 1987. Giovanni Spadolini era segretario del PRI, quarto partito della coalizione di governo; Bettino Craxi era leader del PSI, secondo partito della coalizione. Discorso a parte meriterebbero i governi presieduti da personalità non diretta espressione di forze politico-parlamentari, quali quelli guidati da Carlo Azeglio Ciampi, aprile 1993-maggio 1994; Lamberto Dini, gennaio 1995-Maggio 1996; Mario Monti, novembre 2011-aprile 2013.

**** CONFERIMENTO ORALE.
La prassi dell'atto orale nel conferimento dell'incarico, affermatasi a partire dalla seconda metà degli anni '50, deriva unicamente dalla necessità di evitare la controfirma ministeriale necessaria per tutti gli atti del Presidente della Repubblica, come stabilito dall'articolo 89 della Costituzione. Se l'incarico di formare il governo venisse conferito con atto scritto, questo atto dovrebbe essere controfirmato necessariamente dal Presidente del Consiglio uscente; il quale potrebbe rifiutare la controfirma o, comunque, condizionare la scelta del Presidente della Repubblica. Per quanto riguarda invece il decreto di nomina è la legge 400/1988 a stabilire che "il dereto di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri è da lui controfirmato, insieme ai decreti di accettazione delle dimissioni del precedente governo".

LA NOMINA

Se l'incaricato scioglie positivamente la riserva, il Presidente della Repubblica lo nomina Presidente del Consiglio con un suo decreto controfirmato dal neo nominato e subito dopo, su formale proposta del Presidente del Consiglio, nomina i ministri con decreti controfirmati dal Presidente del Consiglio.

IL GIURAMENTO

"Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica". (art. 93 Costituzione).

Formula del giuramento: "Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni nell'interesse esclusivo della nazione". (Legge 400/1988).

L'ASSUNZIONE DELLE FUNZIONI

Dal momento del giuramento entra in carica il nuovo governo e il vecchio cessa dalle sue funzioni. Nel periodo che intercorre tra il giuramento e il voto di fiducia di Camera e Senato il Governo è sì in carica, ma i suoi poteri sono limitati alla "ordinaria amministrazione", non può cioè compiere atti di rilievo politico. Ma se una emergenza imponesse l'adozione di un decreto legge, il nuovo governo, ancorché in attesa di fiducia, potrebbe sfuggire alla responsabilità di adottarlo?

IL VOTO DI FIDUCIA

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere: il Presidente del Consiglio ne espone il programma e chiede la fiducia. La fiducia si esprime con il voto, per appello nominale, su un documento (mozione di fiducia) che, secondo Costituzione, deve essere "motivata". (art. 94 Costituzione).

In realtà la mozione di fiducia motivata è una rarità: quasi sempre si tratta di un secco documento del tipo: "La Camera/ll Senato, udite le dichiarazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno".

Per il voto di fiducia non è prevista una maggioranza particolare, qualificata; vale quella semplice, ordinaria, secondo quanto previsto dall'articolo 64 della Costituzione dove stabilisce che le deliberazioni delle Camere sono adottate a maggiornza dei presenti e deve essere presente la maggioranza dei loro componenti (numero legale).

Quello della fiducia è un passaggio essenziale nel sistema di governo parlamentare, quale quello italiano: il Governo è politicamente responsabile di fronte al Parlamento, non ad altri soggetti.

Ottenuta la fiducia, il Governo entra nella pienezza dei suoi poteri politici e può iniziare ad operare per la realizzazione del suo programma.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

"Il Presidente del Consiglio dirige la politica generale del governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri." (art. 95 Costituzione).

Quindi il Presidente del Consiglio non ha potere di comando sui ministri, ciò non sarebbe compatibile con la natura collegiale del governo voluta dalla Costituzione. Non è "capo", superiore gerarchico dei suoi ministri, piuttosto è il primo di un gruppo di pari; i suoi poteri, secondo Costituzione, sono solo di direzione e di coordinamento dell'attività del governo.

IL VICEPRESIDENTE DEL CONSIGLIO

Il Presidente del Consiglio può proporre al Consiglio dei ministri di attribuire a uno o più ministri le funzioni di Vicepresidente. (legge 400/1998).

Se questa attribuzione viene fatta, il Vicepresidente supplisce il Presidente in caso di assenza o impedimento temporaneo (l'impedimento permanente determina la caduta del Governo).

In caso di più Vicepresidenti, la supplenza spetta al più anziano per età. Se se funzioni di Vicepresidente non vengono attribuite, la supplenza, ogni volta che occorra, spetta o al Ministro designato dal Presidente del Consiglio o, in mancanza di designazione, al Ministro più anziano per età.

I MINISTRI

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri. (art. 95 Costituzione).

Come si vede, la Costituzione stabilisce che il Governo è composto dal Presidente del Consiglio e dai ministri, definisce le responsabilità dell'uno e degli altri, ma nulla dice su quanti i ministri debbano essere e di cosa debbano occuparsi. Numero e competenze dei ministri sono fissati dalla legge ordinaria. Dopo numerose modifiche susseguitesi nel corso degli anni, che hanno riguardato anche la denominazione di alcuni ministeri, le disposizioni legislative attualmente vigenti (legge244/2007, meglio conosciuta come legge finanziaria 2008, e legge 172/2009) prevedono tredici ministeri:

- Affari esteri e cooperazione internazionale
- Interno
- Giustizia
- Difesa
- Economia e finanze
- Sviluppo economico
- Politiche agricole, alimentari e forestali
- Ambiente, tutela del territorio e del mare
- Infrastrutture e trasporti
- Lavoro e politiche sociali

- Beni e attività culturali-turismo
- Istruzione università e ricerca
- Salute

I ministri hanno una doppia natura: **politica**, in quanto componenti del Consiglio dei ministri, massimo organo del governo; **amministrativa**, in quanto ciascuno di essi è a capo dei diversi grandi settori della Pubblica Amministrazione che sono denominati Ministeri o Dicasteri. Sono i "ministri con portafoglio".

Accanto a questi ministri, esistono i cosiddetti "ministri senza portafoglio" perché non hanno alle loro dipendenze un ministero, cioè un particolare settore della pubblica amministrazione, ma svolgono incarichi particolari e quasi sempre sono chiamati a dirigere speciali dipartimenti organizzati presso la Presidenza del Consiglio, per esempio: Ministro per i rapporti con il Parlamento, Ministro della funzione pubblica, Ministro della coesione territoriale, ecc.

I ministri senza portafoglio fanno parte a pieno titolo del Consiglio dei ministri.

I SOTTOSEGRETARI

Sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, nelle cui mani giurano. Fanno parte del governo, sia pure in maniera subordinata rispetto al ministro, ma non del Consiglio dei ministri. Si chiamano sottosegretari perché la denominazione completa dei ministri è: ministri segretari di Stato. Quindi sono soggetti subordinati ai ministri e si chiamano sottosegretari proprio perché segretari sono i ministri. Non hanno alcuna competenza propria, i loro compiti vengono decisi dai rispettivi ministri che delegano loro alcune competenze che possono essere revocate in qualsiasi momento. La figura del sottosegretario non è prevista dalla Costituzione. Trova fondamento giuridico nella legge ordinaria 400/1988, anche se di fatto è sempre esistita.

Il sottosegretario è organo ausiliario, non vicario del ministro: lo coadiuva ma non agisce in sua vece.

IL SEGRETARIO DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

La Presidenza del Consiglio può avere uno o più sottosegretari; uno di questi ha una importanza particolare, di rilievo assoluto, perché gli viene attribuita la funzione di "Segretario del Consiglio dei ministri" (Legge 400/1988).

Il Segretario del Consiglio dei ministri cura la verbalizzazione delle riunioni e la conservazione del registro delle deliberazioni. È l'unico sottosegretario ammesso a partecipare al Consiglio dei ministri.

L'incarico di Segretario del Consiglio dei ministri non è da confondersi con quello di Segretario generale della Presidenza del Consiglio, che è incarico burocratico e non politico.

I VICEMINISTRI

Sono quei sottosegretari, non più di dieci, ai quali, in base non alla Costituzione ma una legge ordinaria, la n. 81 del 2001, viene attribuito il titolo di viceministro quando vengono conferite loro deleghe relative all'intera area di competenza di uno o più dipartimenti o di più direzioni generali di un Dicastero. Possono partecipare al Consiglio dei Ministri, senza diritto di voto, se invitati dal Presidente del Consiglio, d'intesa con il Ministro titolare.

QUANTI SONO I COMPONENTI DEL GOVERNO

La Costituzione nulla dice circa il numero dei componenti del governo.

Una legge ordinaria, la 172/2009, stabilisce che " il numero dei componenti del Governo a qualsiasi titolo, ivi compresi ministri senza portafoglio, viceministri e sottosegretari, non può essere superiore a sessantatré".

DOVE HA SEDE IL GOVERNO

La sede della Presidenza del Consiglio, che si può identificare come sede ufficiale del governo, è sita in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370.

I vari ministeri hanno ciascuno la propria sede, tutti nella città di Roma.

I GOVERNI DAL 1943 AD OGGI

XVII Legislatura (dal 15 marzo 2013)
elezioni politiche 24 e 25 febbraio 2013

Governo Renzi (dal 22 febbraio 2014)
Governo Letta (dal 28 aprile 2013 al 21 febbraio 2014)

XVI Legislatura (dal 29 aprile 2008 al 23 dicembre 2012)
elezioni politiche 13 e 14 aprile 2008

Governo Monti (dal 16 novembre 2011 al 27 aprile 2013)
Governo Berlusconi IV (dall'8 maggio 2008 al 16 novembre 2011)

XV Legislatura (28 aprile 2006 - 6 febbraio 2008)
elezioni politiche 9 e 10 aprile 2006

Governo Prodi II (dal 17 maggio 2006 al 6 maggio 2008)

XIV Legislatura (30 maggio 2001 - 27 aprile 2006)
elezioni politiche il 13 maggio 2001

Governo Berlusconi III (dal 23 aprile 2005 al 17 maggio 2006)
Governo Berlusconi II (dall'11 giugno 2001 al 23 aprile 2005)

XIII Legislatura (9 maggio 1996 - 9 marzo 2001)
elezioni politiche il 21 aprile 1996

Governo Amato II (25 aprile 2000 - 11 giugno 2001)
Governo D'Alema II (22 dicembre 1999 - 25 aprile 2000)
Governo D'Alema (21 ottobre 1998 - 22 dicembre 1999)
Governo Prodi (17 maggio 1996 - 21 ottobre 1998)

XII Legislatura (15 aprile 1994 - 16 febbraio 1996)
elezioni politiche il 27 marzo 1994

Governo Dini (17 gennaio 1995 - 17 maggio 1996)
Governo Berlusconi (10 maggio 1994 - 17 gennaio 1995)

XI Legislatura (23 aprile 1992 - 16 gennaio 1994)
elezioni politiche il 4 aprile 1992

Governo Ciampi (28 aprile 1993 - 10 maggio 1994)
Governo Amato (28 giugno 1992 - 28 aprile 1993)

X Legislatura (2 luglio 1987 - 2 febbraio 1992)
elezioni politiche il 14 giugno 1987

Governo Andreotti VII (12 aprile 1991 - 24 aprile 1992)
Governo Andreotti VI (22 luglio 1989 - 12 aprile 1991)
Governo De Mita (13 aprile 1988 - 22 luglio 1989)
Governo Goria (28 luglio 1987 - 13 aprile 1988)

IX Legislatura (12 luglio 1983 - 28 aprile 1987)
elezioni politiche il 26 giugno 1983

Governo Fanfani VI (17 aprile 1987 - 28 luglio 1987)
Governo Craxi II (01 agosto 1986 - 17 aprile 1987)
Governo Craxi (04 agosto 1983 01 agosto 1986)

VIII Legislatura (20 giugno 1979 - 4 maggio 1983)
elezioni politiche il 3 giugno 1979

Governo Fanfani V (01 dicembre 1982 - 04 agosto 1983)
Governo Spadolini II (23 agosto 1982 - 01 dicembre 1982)
Governo Spadolini (28 giugno 1981 - 23 agosto 1982)
Governo Forlani (18 ottobre 1980 - 28 giugno 1981)
Governo Cossiga II (04 aprile 1980 - 18 ottobre 1980)
Governo Cossiga (04 agosto1979 - 04 aprile 1980)

VII Legislatura (5 luglio 1976 - 2 aprile 1979)
elezioni politiche il 20-21 giugno 1976

Governo Andreotti V (20 marzo 1979 - 04 agosto 1979)
Governo Andreotti IV (11 marzo 1978 - 20 marzo 1979)
Governo Andreotti III (29 luglio 1976 - 11 marzo 1978)

VI Legislatura (25 maggio 1972 - 1 maggio 1976)
elezioni politiche il 7-8 maggio 1972

Governo Moro V (12 febbraio 1976 - 29 luglio 1976)
Governo Moro IV (23.11.1974 - 12 febbraio 1976)
Governo Rumor V (14 marzo 1974 - 23.11.1974)
Governo Rumor IV (07 luglio 1973 - 14 marzo 1974)
Governo Andreotti II (26 giugno 1972 - 07 luglio 1973)

V Legislatura (5 giugno 1968 - 28 febbraio 1972)
elezioni politiche il 19 maggio 1968

Governo Andreotti (17 febbraio 1972 - 26 febbraio 1972)
Governo Colombo (06 agosto 1970 - 17 febbraio 1972)
Governo Rumor III (27 marzo 1970 - 06 agosto 1970)
Governo Rumor II (05 agosto 1969 - 27 marzo 1970)
Governo Rumor (12 dicembre 1968 - 08 agosto 1969)
Governo Leone II (24 giugno 1968 - 12 dicembre 1968)

IV Legislatura (16 maggio 1963 - 11 marzo 1968)
elezioni politiche il 28 aprile 1963

Governo Moro III (23 febbraio 1966 - 24 giugno 1968)
Governo Moro II (22 luglio 1964 - 23 febbraio 1966)
Governo Moro I (4 dicembre 1963 - 22 luglio 1964)
Governo Leone (21 giugno 1963 - 04 dicembre 1963)

III Legislatura (12 giugno 1958 - 18 febbraio 1963)
elezioni politiche il 25 maggio 1958

Governo Fanfani IV (21 febbraio 1962 - 21 giugno 1963)
Governo Fanfani III (26 luglio 1960 - 21 febbraio 1962)
Governo Tambroni (25 marzo 1960 - 26 luglio 1960)
Governo Segni II (15 febbraio 1959 - 23 marzo 1960)
Governo Fanfani II (01 luglio 1958 - 15 febbraio 1959)

II Legislatura (25 giugno 1953 - 14 marzo 1958)
elezioni politiche il 7 giugno 1953

Governo Zoli (19 maggio 1957 - 01 luglio 1958)
Governo Segni (06 luglio 1955 - 15 maggio 1957)
Governo Scelba (10 febbraio 1954 -02 luglio 1955)
Governo Fanfani (18 gennaio 1954 - 08 febbraio 1954)
Governo Pella (17 agosto 1953 - 12 gennaio 1954)
Governo De Gasperi VIII (16 luglio 1953- 02 agosto 1953)

I Legislatura (8 maggio 1948 - 4 aprile 1953)
elezioni politiche il 18 aprile 1948

Governo De Gasperi VII (26 luglio 1951 - 07 luglio 1953)
Governo De Gasperi VI (27 gennaio 1950 - 19 luglio 1951)
Governo De Gasperi V (23 maggio 1948 - 14 gennaio 1950)

Ordinamento provvisorio: 25 luglio 1943 - 23 maggio 1948
Assemblea costituente :25 giugno 1946 - 31 gennaio 1948
Proclamazione della Repubblica: 2 giugno 1946

Governo De Gasperi IV (31 maggio 1947 - 23 maggio 1948)
Governo De Gasperi III (02 febbraio 1947 - 31 maggio 1947)
Governo De Gasperi II (primo governo della Repubblica - 13 luglio 1946 - 28 gennaio1947)
Governo De Gasperi (10 dicembre 1945 - 01 luglio 1946)
Governo Parri (21 giugno 1945 - 08 dicembre 1945)
Governo Bonomi II (12 dicembre 1944 - 19 giugno 1945)
Governo Bonomi (18 giugno 1944 - 10 dicembre 1944)
Governo Badoglio II (22 aprile 1944 - 08 giugno 1944)
Governo Badoglio (25 luglio 1943 - 17 aprile 1944)